



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.01.2018
R/18/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/18/002 – Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Grzegorz Fikus, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/151/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. <i>dowód: akta kontroli str. 1-2</i>
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Świdnicy, ul. M. Skłodowskiej-Curie 5, 58-100 Świdnica (dalej także: „Urząd” lub „PUP”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kotlarski, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy (dalej także: „Dyrektor”). <i>dowód: akta kontroli str. 3</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowego Funduszu Szkoleniowego w latach 2016-2018².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej kontrolowanej działalności są oceny cząstkowe sformułowane dla obszarów dotyczących: a) warunków organizacyjnych realizacji zadań Urzędu w zakresie obsługi środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (dalej: „KFS”); b) przeprowadzania naborów wniosków i ich rozpatrywania, zawierania z beneficjentami umów o przyznanie środków KFS oraz ich wydatkowania na finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców; c) finansowania ze środków KFS działań dotyczących określania zapotrzebowania na zawody rynku pracy, badania efektywności udzielonego wsparcia, promocji, konsultacji i poradnictwa dla pracodawców w zakresie korzystania z dostępnych środków; d) kontroli wydatkowania przez beneficjentów środków KFS.

W Urzędzie zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne dla prawidłowej realizacji zadań w zakresie obsługi środków KFS, w szczególności w zakresie organizacji finansowanego z tych środków kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Opracowano i wprowadzono wzory dokumentacji związanej z KFS. Zapotrzebowanie na środki szacowano na podstawie przeprowadzonych badań i obserwacji rynku pracy. Na finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców przeznaczono łącznie 1 316 731,70 zł.

Zorganizowano osiem naborów wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS. Objęte badaniem przez NIK wnioski pozostawiane bez rozpatrzenia, wnioski rozpatrzone pozytywnie oraz wnioski ocenione negatywnie procedowano na ogół zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach*

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 24 sierpnia 2018 r.

rynku pracy³ (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”), rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁴ (dalej: „rozporządzenie KFS”) oraz w odniesieniu do opublikowanych ogłoszeń o naborach wniosków o przyznanie środków z KFS na finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy. Zawarte w wyniku pozytywnie rozpatrzonych wniosków umowy były zgodne z ustawą o promocji zatrudnienia i rozporządzeniem KFS.

W Urzędzie nie skorzystano z uprawnienia, wynikającego z ustawy o promocji zatrudnienia, do przeznaczenia środków KFS na określanie zapotrzebowania na zawody rynku pracy, na konsultacje i poradnictwo dla pracodawców, a także na badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS. Natomiast na działania związane z promocją KFS przeznaczono w latach 2016-2017 niewielką, bo stanowiącą odpowiednio 0,13% i 1,75%, część przyznanych środków.

Objęte badaniem, zawierane z beneficjentami umowy zawierały zasady dotyczące sposobu kontroli wykonania umowy i postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a przedkładane do Urzędu rozliczenia zgodne były z odpowiednimi postanowieniami umów. W przypadkach nieprawidłowego rozliczenia umowy, bądź braku rozliczenia podejmowano skuteczne działania celem egzekucji należności. Realizując ustawowe uprawnienie, w 2016 r. przeprowadzono bezpośrednie kontrole u pracodawców. Jednakże w 2017 r. zaplanowane kontrole u pracodawców w ogóle nie zostały przeprowadzone.

NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące: [1] wydawania pracodawcom nieprawidłowych zaświadczeń o pomocy *de minimis* w przypadku czterech z siedmiu zbadanych spraw dotyczących pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie środków KFS, na których podstawie zawarto umowy na finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne; [2] rozpatrzenia wniosku pracodawcy o przyznanie środków KFS z naruszeniem § 6 ust. 2 rozporządzenia KFS, co dotyczyło jednej z siedmiu badanych spraw dotyczących wniosków rozpatrzonych negatywnie.

Ponadto NIK zwróciła uwagę m.in. na: [1] zawieranie w ogłoszeniach o naborach wniosków dodatkowych kryteriów ich oceny niewynikających z przepisów rangi ustawy oraz wykonawczych; [2] zawieranie, zgodnie ze wskazówką Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, porozumień zamiast umów o analogicznej treści w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosków dotyczących jednostek organizacyjnych powiatu świdnickiego; [3] zasadność rozważenia przeznaczania środków KFS na niewykonywane działania wskazane w art. 69a ust 2 pkt 2, 3 i 5 ustawy o promocji zatrudnienia, a w szczególności na badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS; [4] potrzebę każdorazowej realizacji ustalonych planów kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne realizacji zadań w zakresie obsługi środków KFS

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu KFS realizowane były w Dziale Usług Rynku Pracy, funkcjonującym w ramach Centrum Aktywizacji Zawodowej, tj. wyspecjalizowanej i wyodrębnionej komórki organizacyjnej Urzędu, zajmującej się zadaniami z zakresu usług i instrumentów rynku pracy. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁵ określono m.in., że realizuje on zadania samorządu

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 117.

⁵ Przyjętym uchwałą nr 202/2015 Zarządu Powiatu w Świdnicy z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy.

powiatowego w zakresie polityki rynku pracy, do których należy m.in. realizacja zadań związanych z KFS, w szczególności udzielanie pomocy pracodawcom poprzez finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy. W ramach zadań przewidzianych dla Działu Usług Rynku Pracy Urzędu uwzględniono m.in. organizowanie kształcenia pracowników i pracodawców finansowanego z KFS⁶. Do zadań Kierownika Działu Usług Rynku Pracy (uwzględnionych w jego zakresie czynności) należała m.in. koordynacja i nadzór nad zgodną z prawem i prawidłową realizacją zadań merytorycznych podległej komórki. Bezpośredni nadzór nad tym Działem sprawował Zastępca Dyrektora ds. Aktywnej Polityki Rynku Pracy. W zatwierdzonym przez Dyrektora „Wykazem stanowisk służbowych w Dziale Usług Rynku Pracy”⁷ przewidziano m.in. stanowiska ds. rozwoju zawodowego, dla których przypisano zadania związane z KFS⁸.

Osobami podejmującymi decyzje w sprawach przyznania lub odmowy przyznania środków KFS byli Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora ds. Aktywnej Polityki Rynku Pracy. Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora posiadali upoważnienia⁹ Starosty Świdnickiego do załatwiania wszystkich spraw w zakresie zadań wykonywanych przez Urząd, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Upoważnienia te obejmowały także umocowanie na podstawie art. 95 i następnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*¹⁰, do podejmowania działań w zakresie czynności cywilno-prawnych realizowanych przez Urząd. Starosta Świdnicki poinformował, że na mocy wskazanych upoważnień zostały przekazane Dyrekcji Urzędu kompetencje realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem KFS w zakresie określania dodatkowych kryteriów oceny wniosków o przyznanie środków KFS wraz z kompetencjami w zakresie KFS przypisanymi staroście *ustawą o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeniem KFS*.

Pracownikami merytorycznymi, odpowiedzialnym za realizację działań z zakresu KFS polegających na organizowaniu kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców finansowanych z KFS byli pracownicy Działu Usług Rynku Pracy¹¹. Zadania w tym zakresie ujęte były w sporządzonych dla pracowników PUP zakresach czynności¹².

Kontrolę merytoryczną, legalności, gospodarności i celowości wydatków z KFS przeprowadzał Kierownik Działu Usług Rynku Pracy oraz Zastępca Kierownika, natomiast kontrolę formalno-rachunkową dwóch pracowników Działu¹³. Obsługa

⁶ Do zadań tego Działu należało także m.in.: tworzenie baz danych statystycznych, oraz sporządzanie sprawozdań i analiz z zakresu wykonywanych zadań; współpraca z partnerami rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej zgodnie z *ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*; udzielanie informacji o zawodach, rynku pracy oraz o możliwościach kształcenia i szkolenia; prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby Rady Rynku Pracy oraz organów zatrudnienia; diagnozowanie zapotrzebowania na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz potrzeb szkoleniowych uprawnionych osób; prowadzenie analiz skuteczności i efektywności szkoleń; nadzorowanie i monitorowanie udzielonej pomocy publicznej w ramach realizowanych zadań.

⁷ Wykaz zatwierdzony przez Dyrektora w dniu 31 grudnia 2015 r.

⁸ Dla stanowisk tych przewidziano m.in. zadania polegające na: diagnozowaniu zapotrzebowania na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy; określanie potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i innych uprawnionych osób; przyjmowanie, rozpatrywanie i realizacja wniosków dotyczących działań finansowanych z KFS, dotyczących kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników oraz sporządzanie umów w tym zakresie; nadzorowanie i monitorowanie udzielonej pomocy w ramach realizowanych działań; merytoryczne opracowywanie materiałów informacyjnych z zakresu realizowanych zadań; sporządzanie analiz, raportów i sprawozdań dotyczących realizowanych zadań.

⁹ Upoważnienie nr 11/2007 z dnia 16 kwietnia 2007 r., upoważnienie nr 37/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. (odwołane z dniem 21 grudnia 2017 r.), upoważnienie 154/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

¹¹ W kontrolowanym okresie: od 1 stycznia 2016 r. do 31 października 2016 r. – dwoje pracowników, od 1 listopada 2016 r. do 26 marca 2017 r. – jeden pracownik, od 27 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. – dwoje pracowników, od 1 czerwca 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 24 sierpnia 2018 r. – jeden pracownik.

¹² Tj. organizowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców finansowanego z KFS, w tym m.in. także udzielanie informacji o możliwościach i zasadach finansowania kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy. Sporządzone zakresy czynności określały także zasady zastępstw pracowników podczas nieobecności.

¹³ Na podstawie Zarządzenia nr 20/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy w sprawie sposobu prowadzenia kontroli finansowej, w tym przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania

rozliczania środków KFS zajmowało się dwóch pracowników Działu Zarządzania Finansowego i Księgowości Urzędu. Ostateczne zatwierdzanie do wypłaty środków KFS dokonywane było przez Dyrektora, Zastępcę Dyrektora oraz Głównego Księgowego lub Zastępcę Głównego Księgowego.

dowody: akta kontroli str. 4-110

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie. Zapewniono bowiem odpowiednie warunki organizacyjne dla prawidłowej realizacji zadań w zakresie obsługi środków KFS, w szczególności przeznaczonych na organizację kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

2. Przeprowadzanie naborów wniosków i ich rozpatrywanie, zawieranie z beneficjentami umów o przyznanie środków KFS oraz ich wydatkowanie na finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców

*Opis stanu
faktycznego*

W Urzędzie nie wprowadzono aktów wewnętrznych w zakresie realizacji zadań związanych bezpośrednio z KFS. Dyrektor wskazał, że zadania te były wykonywane na podstawie przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia KFS*.

dowody: akta kontroli str. 4-6

W badanym okresie opracowano i wprowadzono w Urzędzie wzory dokumentacji związanej z KFS. W roku 2016 opracowano wzór wniosku o przyznanie środków KFS na finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy w ramach priorytetów ustalonych na rok 2016, a także wzorce umów o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników w ramach KFS, pracodawcy w ramach KFS oraz łącznie pracowników i pracodawcy. Podobnie w 2017 r. opracowano i wprowadzono wzory: wniosku o przyznanie środków KFS na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy w ramach priorytetów ustalonych na 2017 r., wniosku o przyznanie środków rezerwy KFS oraz wzorce umów. W 2018 r. opracowano i wprowadzono wzór wniosku o przyznanie środków KFS na finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy w ramach priorytetów ustalonych na rok 2018, natomiast pozostawiono jako obowiązujące wzorce umów opracowane w 2017 r.

dowody: akta kontroli str. 202-313

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymywał opracowywane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „Ministerstwo”) wytyczne w zakresie realizacji zadań związanych z KFS (w tym m.in. komentarze do stosowania priorytetów wydatkowania środków KFS). Dyrektor wskazał, że były to wytyczne kierunkowe, a ostateczne decyzje zawsze należą do Starosty, w którego imieniu działa. Do Urzędu w badanym okresie wpływała także (pocztą tradycyjną i elektroniczną) korespondencja z Ministerstwa dotycząca wyjaśnień i wytycznych do wdrażania KFS, pojawiających się wątpliwości w zakresie sposobu realizacji zadań, priorytetów wydatkowania środków, wprowadzanych definicji oraz interpretacji przepisów, w tym także odpowiedzi na pytania kierowane przez Urząd do Ministerstwa.

dowody: akta kontroli str. 4, 7, 447-459, 629-673, 746-798

Zapotrzebowanie na środki KFS szacowano na podstawie przeprowadzanych badań ankietowych. Dyrektor wskazał, że w momencie otrzymania informacji o dokonaniu podziału środków KFS na dany rok kalendarzowy pomiędzy województwami, PUP przystępował niezwłocznie do badania zapotrzebowania na środki KFS w powiecie świdnickim. W tym celu pracodawcom udostępniano (elektronicznie) stosowne ankiety. Dyrektor wskazał przy tym, że rozeznanie zapotrzebowania nie jest w pełni miarodajne, ponieważ złożenie ankiet jest zawsze dobrowolne. Ponadto zainteresowanie pozyskaniem dofinansowania ze środków KFS przejawiało swój wymiar głównie poprzez wielokrotne zapytania (telefoniczne i mailowe) kierowane do pracowników Urzędów w kwestii terminów przeprowadzania naborów oraz dostępności wniosków. Przy szacowaniu zapotrzebowania na środki KFS w danym roku brane były pod uwagę również dotychczasowo złożone wnioski, które zostały negatywnie rozpatrzone lub pozostawione bez rozpatrzenia, bowiem PUP uwzględniał w szacunkach możliwość ponownego złożenia wniosku przez pracodawcę.

dowody: akta kontroli str. 369, 444-446, 624-628, 741-745, 800, 805-812

W objętym kontrolą okresie zapotrzebowanie zgłaszane przez Urząd na podstawie art. 109 ust. 2j *ustawy o promocji zatrudnienia* na środki KFS wynosiło: 1 000 000,00 zł w 2016 r., 500 000,00 zł w 2017 r., 500 000,00 zł w 2018 r. Ponadto w 2017 r., na podstawie art. 109 ust. 2m *ustawy o promocji zatrudnienia*, wnioskowano o środki rezerwy KFS w wysokości 120 000,00 zł.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 109 ust. 2k *ustawy o promocji zatrudnienia* ustalił środki Funduszu Pracy w formie KFS na finansowanie przez Urząd zadań, określonych w art. 69a ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*: w 2016 r. w wysokości 500 000,00 zł, w 2017 r. w wysokości 500 000,00 zł oraz w 2018 r. w wysokości 291 000,00 zł. Dodatkowo w 2017 r. ten sam Minister przyznał, w ramach rezerwy KFS, kwotę 120 000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań realizowanych w ramach priorytetów Rady Rynku Pracy.

dowody: akta kontroli str. 369, 439-440, 618-623, 739-740

Wnioski o zasilenie rachunku bankowego Urzędu środkami KFS przekazywane były do Biura Budżetu i Finansów Ministerstwa. W ich ramach wnioskowano o częściowe kwoty, z uwzględnieniem ustalonego limitu środków, na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS.

dowody: akta kontroli str. 813-851

Zarządzeniami Starosty Świdnickiego: nr 11/2016 z dnia 25 lutego 2016 r., nr 5/2017 z dnia 12 stycznia 2017 r. oraz nr 6/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r., wprowadzono¹⁴ ograniczenia kosztu kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców ze środków KFS w wysokości nieprzekraczającej 100% przeciętnego wynagrodzenia, przypadającego na jednego uczestnika w danym roku oraz limity na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców ze środków KFS w wysokości nieprzekraczającej 10-krotności przeciętnego wynagrodzenia, przypadającego na jeden podmiot w skali danego roku. Dyrektor wskazał, że zgodnie z pismem Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa z dnia 19 lutego 2016 r.¹⁵ starosta może wprowadzić dodatkowe kryteria selekcji wniosków, mając na względzie zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Dyrektor nadmienił, że Urząd ogłosił

¹⁴ Po każdorazowym zaopiniowaniu przez Powiatową Radę Zatrudnienia w Świdnicy.

¹⁵ DRP.II.4044.59.2016.JK, skierowanym do Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu. W opracowanych przez Ministerstwo kierunkowych wytycznych dla urzędów pracy wskazywano także, że ograniczenia finansowe w dysponowaniu środkami KFS przez urząd pracy jako element brany pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków oznaczają, że w przypadku niewystarczających środków KFS urząd może zastosować dodatkowe kryteria, np. zwracać uwagę na wnioski niewielkich firm albo wnioski pracodawców niekorzystających do tej pory ze środków KFS. Ważne jest, aby zasady te zostały sformułowane jasno i przed ogłoszeniem naboru.

w 2016 r. pierwszy nabór wniosków pracodawców o przyznanie środków z KFS w dniu 1 lutego 2016 r. i po tygodniu należało wstrzymać ich nabór, ponieważ koszty kształcenia według złożonych wniosków znacznie przekroczyły limit środków finansowych, którymi dysponował PUP¹⁶. Szczególnie niepokojący okazał się fakt nieuzasadnionego zawyżania kosztów przez instytucje szkoleniowe. Na ich stronach internetowych ukazywały się ogłoszenia o możliwości zorganizowania kursu w pełnym zakresie, w tym wypełnienia wniosku. Ceny tożsamy kursów były zróżnicowane w zależności od źródła dofinansowania – ceny form szkoleniowych finansowanych z KFS były znacząco wyższe niż opłacane z innych źródeł i osiągały górne pułapy. Dyrektor zaznaczył, że bardzo często inicjatorem kształcenia ustawicznego były firmy szkoleniowe. Zasada gospodarności i celowości stały się podstawą do wprowadzenia ograniczeń w wydatkowaniu środków KFS. W ocenie Dyrektora doświadczenia ostatnich dwóch lat potwierdzają, że była to decyzja słuszna, która zracjonalizowała wydatki szkoleniowe, a wprowadzone ograniczenia nie utrudniają pracodawcom korzystania z KFS. Dyrektor wskazał, że potwierdza to opracowany przez Ministerstwo projekt ustawy o rynku pracy, zawierający rozwiązania idące w tym samym kierunku.

Starosta Świdnicki poinformował, że każdy rok funkcjonowania KFS potęgował zainteresowanie KFS oraz potrzebę kształcenia ustawicznego. Pomimo ogólnego sukcesu KFS, nie sposób było uniknąć problemów pojawiających się na płaszczyźnie rozdysponowania środków, według zasad uregulowanych w przepisach rangi ustawy oraz aktach wykonawczych. Wnioskowane przez pracodawców koszty kształcenia ustawicznego uwiłdoczyły m.in. problem niewystarczającej puli środków KFS przyznawanych na powiat świdnicki. Niepokojący okazał się również fakt bezpodstawnego zawyżania kosztów kształcenia ustawicznego przez realizatorów, który często okazywali się inicjatorami ubiegania o środki KFS. Starosta wskazał, że obowiązany jest do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym środkami z KFS. W praktyce obowiązek ten został spełniony poprzez wprowadzenie ograniczeń wynikających z ww. Zarządzeń. W ocenie Starosty dzięki temu rozwiązaniu możliwe jest racjonalne rozdysponowanie środków dla podmiotów korzystających ze środków KFS.

Jako podstawę ww. zarządzeń wskazano art. 109 ust. 9 *ustawy o promocji zatrudnienia*, stanowiący, że wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Starosta poinformował, że przepis ten jest podstawą wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz innych uprawnionych. Natomiast wybór form aktywizacji zawodowej został powiązany z odpowiednim wprowadzeniem powyższych limitów, aby środki te nie zostały wyczerpane przez niewielką liczbę beneficjentów, z pominięciem pozostałych podmiotów. Bezpośredni cel utworzenia KFS wiąże się z zapobieganiem utracie pracy przez osoby pracujące dzięki ułatwianiu podejmowania działań służących aktualizacji i dostosowywaniu posiadanych kompetencji do potrzeb pracodawców. Ma to prowadzić do zwiększenia udziału osób pracujących w podnoszeniu swoich kwalifikacji, wskutek czego poziom aktywizacji zawodowej będzie wzrastał, a zagrożenie bezrobociem i wykluczeniem społecznym będzie w tendencji malejącej. Starosta wskazał, że beneficjentami środków z KFS są faktycznie zarówno pracownicy, który podnoszą swoje kwalifikacje, ale także pośrednio pracodawcy, zyskujący lepiej wykwalifikowanych pracowników. Ponadto, również pracodawcy mogą być

¹⁶ Ograniczenie dofinansowania kształcenia ustawicznego nie obowiązywało przy pierwszym naborze wniosków w 2016 r.

bezpośrednimi beneficjentami środków KFS, co wynika z art. 69a ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*. Według Starosty, w konsekwencji, jako podstawę prawną wskazano art. 109 ust. 9 *ustawy o promocji zatrudnienia*, dotyczący także innych uprawnionych osób, w tym pracowników i pracodawców. Wobec powyższego, w ocenie Starosty, dysponowanie środkami KFS (jako części Funduszu Pracy) i związany z tym wybór form aktywizacji zawodowych, są działaniami w ramach finansowania programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, o których mowa we wskazanym przepisie. Jednocześnie, zgodnie z art. 69a ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, przeznacza się je na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

dowody: akta kontroli str. 108-110, 357-368, 435-440, 456, 612-623, 642, 732-740, 753-754, 853-856

Urząd w 2016 r. przeprowadził trzy nabory wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS¹⁷. Wzór wniosku¹⁸ stanowił załącznik do ogłoszeń¹⁹. Dyrektor wyjaśnił, że w roku tym dofinansowanie kształcenia ustawicznego udzielanie było pracodawcom według kolejności wpływu wniosków, o ile wniosek spełniał wymagania formalne oraz uzyskał pozytywną ocenę merytoryczną do udzielenia wsparcia środkami KFS²⁰.

W 2017 r. przeprowadzono cztery nabory (w tym dwa w ramach limitu środków pochodzących z rezerwy KFS)²¹. W 2018 r.²² przeprowadzono jeden nabór²³.

W przypadku naborów przeprowadzonych w latach 2017-2018 w ogłoszeniach²⁴ w sposób szczegółowy odniesiono się do zasad przeprowadzania naboru wraz z objaśnieniami, w tym określano kryteria oceny wniosków²⁵. Wzory wniosków²⁶ stanowiły załączniki do ogłoszeń. Ocena wniosków oparta była o opracowane „karty formalno-prawnej oceny wniosków” oraz „indywidualne arkusze merytorycznej oceny kształcenia ustawicznego”, oparte na ocenie punktowej. Wzory m.in. tych dokumentów stanowiły załączniki do ogłoszeń o naborze. Nie wystąpiły przypadki odnowy udzielenia wsparcia środkami KFS ze względu na niewystarczającą liczbę punktów. Przypadki nieudzielenia²⁷ (bądź udzielenia w ograniczonym zakresie²⁸) dofinansowania przy pozytywnej weryfikacji wniosków dotyczyły sytuacji, gdy pula środków KFS przyznana na powiat świdnicki zostały rozdysponowana wśród pracodawców, których wnioski zostały najwyżej ocenione.

dowody: akta kontroli str. 321-322, 335-337, 357-368, 370-434, 460-611, 674-731, 852-854

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na realizację zadania wymienionego w art. 69a ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, tj. na finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy przeznaczono 499 366,94²⁹ zł w 2017 r., 609 167,35 zł w 2016 r. (w tym 120 000,00 zł w ramach rezerwy środków KFS) oraz 208 197,41 zł w 2018 r., co wiązało się z kształceniem odpowiednio 453, 450 i 225 osób. Pozostałe środki w kwocie 633,06 zł w 2016 r. oraz 10 832,65 zł w 2017 r. przeznaczono na promocję KFS.

¹⁷ W dniach: od 1 stycznia do 8 lutego 2016 r., od 8 do 11 kwietnia 2016 r., od 8 do 9 sierpnia 2016 r.

¹⁸ Wraz z załącznikami.

¹⁹ Zatwierdzanych przez Dyrektora.

²⁰ Zgodnie z § 6 ust. 1 *rozporządzenia KFS*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r.

²¹ W dniach: od 14 do 17 marca 2017 r., od 29 do 31 maja 2017 r., od 3 do 27 października 2017 r. (rezerwa KFS), od 13 do 28 listopada 2017 r. (rezerwa KFS).

²² W objętym kontrolą okresie.

²³ W dniach od 8 marca do 6 kwietnia 2018 r.

²⁴ Zatwierdzanych przez Dyrektora.

²⁵ Szerzej w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

²⁶ Wraz z załącznikami.

²⁷ Dwa przypadki w 2017 r.

²⁸ Jeden przypadek w 2017 r.

²⁹ W tym 21 360,00 zł stanowiących zobowiązania wynikające z dwóch umów zawartych w 2015 r.

Do w badanym okresie wpłynęły 304 wnioski pracodawców o przyznanie środków z KFS (w tym: 108 w 2016 r., 143 w 2017 r. i 53 w 2018 r.). Pozytywnie rozpatrzono 95 wniosków (w tym: 34 w 2016 r., 44 w 2017 r. i 17 w 2018 r.). Negatywnie rozpatrzono 126 wniosków (w tym: 50 w 2016 r., 53 w 2017 r., 23 w 2018 r.). Bez rozpatrzenia pozostawiono natomiast 83 wnioski (w tym: 24 w 2016 r., 46 w 2017 r. i 13 w 2018 r.). W wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosków zawarto 99 umów³⁰ o finansowanie kształcenia (w tym: 37 w 2016 r., 44 w 2017 r.³¹ i 18 w 2018 r.).

dowody: akta kontroli str. 141, 314-356

Szczegółowym badaniem objęto procedowanie siedmiu wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia³², siedmiu wniosków rozpatrzonych pozytywnie, w wyniku rozpatrzenia których zawarto umowy o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne³³ oraz siedmiu wniosków rozpatrzonych negatywnie³⁴, co skutkowało odmową finansowania. Łącznie szczegółowym badaniem objęto procedowanie 21 wniosków, co stanowiło 6,9% wniosków złożonych do PUP w badanym okresie.

Objęte badaniem wnioski pozostawione bez rozpatrzenia, złożone w 2016 r. złożone zostały poza wskazanymi terminami naborów. Urząd odesłał wnioski do pracodawcy, pozostawiając w swoich zasobach pierwszą stronę wniosku w celach ewidencyjnych.

Wnioski złożone w 2017 r., objęte badaniem NIK, pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na: [1] niedołączenie informacji określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*³⁵ (wydanego na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁶, dalej: „ustawa o pomocy publicznej”), jak również wzorów dokumentów potwierdzających kompetencje nabyte przez uczestników, wystawianych przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego, które to wzory nie wynikały z przepisów powszechnie obowiązujących³⁷ - w jednym zbadanym przypadku; [2] brak poprawienia wniosku przez pracodawcę w wyznaczonym terminie - w jednym zbadanym przypadku³⁸; [3] niedołączenie do wniosku zaświadczenia lub oświadczenia o pomocy *de minimis*, w zakresie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy publicznej³⁹ - w jednym zbadanym przypadku.

Wnioski złożone w 2018 r., objęte badaniem NIK, pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na: [1] niedołączenie programów kształcenia ustawicznego oraz wzorów dokumentów potwierdzających kompetencje nabyte przez uczestników, wystawianych przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego, które nie wynikały z przepisów powszechnie obowiązujących⁴⁰ - w jednym przypadku; [2] brak poprawienia wniosku przez pracodawcę w wyznaczonym terminie - w jednym zbadanym przypadku.

We wszystkich wymienionych przypadkach o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia poinformowano pracodawcę na piśmie, powołując powody.

³⁰ Lub porozumień, o których mowa szerzej w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

³¹ W jednym przypadku pracodawca zrezygnował, pomimo pozytywnego rozpatrzenia wniosku.

³² W tym: dwóch w 2016 r., trzech w 2017 r. (z tego jeden dotyczący środków rezerwy KFS), dwóch w 2018 r.

³³ Jak wyżej.

³⁴ Jak wyżej.

³⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 53 poz. 311, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 362.

³⁷ Załączniki wymagane zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 rozporządzenia KFS. Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia KFS wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia, o czym informuje się pracodawcę na piśmie w przypadku niedołączenia załączników wymaganych zgodnie z § 5 ust. 2.

³⁸ Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia KFS wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia, o czym informuje się pracodawcę na piśmie w przypadku niepoprawienia wniosku we wskazanym terminie.

³⁹ Załączniki wymagane zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KFS.

⁴⁰ Załączniki wymagane zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia KFS.

dowody: akta kontroli str. 860-871

Objęte badaniem wnioski, złożone w latach 2016-2018, rozpatrzone pozytywnie procedowano zgodnie z zapisami *ustawy o promocji zatrudnienia, rozporządzenia KFS*, oraz określonymi w ogłoszeniach o naborach wniosków zasadami i kryteriami. Umowy zawarte z pracodawcami zawierały elementy wymagane § 7 *rozporządzenia KFS* i zawierane były na działania wymienione w art. 69a ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, które jeszcze się nie rozpoczęły. W czterech z siedmiu zbadanych przypadków⁴¹ nieprawidłowo sporządzono zaświadczenia o pomocy *de minimis*, co zostało opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

dowody: akta kontroli str. 872-922

Objęte badaniem przypadki negatywnego rozpatrzenia wniosków w 2016 r. rozpatrzono w ten sposób ze względu na złożenie wniosku w kolejności, która znajdowała się poza limitem finansowym środków KFS w obu zbadanych przypadkach. Wnioski złożone w 2017 r., rozpatrzono negatywnie z powodu: [1] niespełnienia przesłanek formalno-prawnych określonych w zasadach ogłoszenia o naborze wniosków - w dwóch zbadanych przypadkach; [2] niespełnienia przesłanki merytorycznej określonej w ogłoszeniu - w jednym zbadanym przypadku. Objęte badaniem wnioski złożone w 2018 r., rozpatrzono negatywnie z powodu: [1] niespełnienia przesłanki merytorycznej określonej w ogłoszeniu w jednym zbadanym przypadku; [2] niespełnienia przesłanki formalno-prawnej - w jednym zbadanym przypadku – w ocenie NIK procedowanie tego wniosku było nieprawidłowe, co zostało opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. We wszystkich wymienionych przypadkach uzasadniono odmowę dofinansowania ze środków KFS wnioskowanego kształcenia ustawicznego, o czym informowano wnioskodawców na piśmie.

dowody: akta kontroli str. 942-970

W latach badanym okresie w Urzędzie w jednym przypadku skorzystano z wprowadzonej nowelizacją *rozporządzenia KFS* (która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.) możliwości przeprowadzenia negocjacji treści wniosku, w celu ustalenia ceny usługi kształcenia ustawicznego, liczby osób objętych kształceniem ustawicznym, realizatora usługi, programu kształcenia ustawicznego lub zakresu egzaminu, z uwzględnieniem zasady zapewnienia najwyższej jakości usług oraz zachowania racjonalnego wydatkowania środków publicznych (§ 6 ust. 4 *rozporządzenia KFS* w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.). Czynności te udokumentowano w dwóch protokołach z negocjacji z dnia 8 i 12 maja 2017 r.

dowody: akta kontroli str. 317-339, 995-998

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W przypadku czterech z siedmiu zbadanych przypadków procedowania wniosków rozpatrzonych pozytywnie, w wyniku rozpatrzenia których podpisano umowę o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS i udzielono wsparcia, wydano pracodawcom nieprawidłowe zaświadczenia o pomocy *de minimis*.

Zgodnie z art. 69b *ustawy o promocji zatrudnienia*, środki KFS przyznane pracodawcy na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego stanowią pomoc udzielaną zgodnie z warunkami dopuszczalności pomocy *de minimis*. Zgodnie z § 8 *rozporządzenia KFS* finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy, udzielane pracodawcom prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu prawa konkurencji Unii Europejskiej, stanowi pomoc *de minimis*,

⁴¹ Dwóch dotyczących umów zawartych w 2016 r. i po jednym dotyczącym umów zawartych w 2017 i 2018 r.

o której mowa we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy *de minimis* oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.

Na podstawie art. 5 ust. 3 *ustawy o pomocy publicznej* podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. Zgodnie z art. 5 ust. 3c tej ustawy zaświadczenia te wydawane są z urzędu. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie *zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie*⁴² przewiduje m.in., że zaświadczenie o pomocy *de minimis* zawiera dzień udzielenia pomocy (§ 5 pkt 5).

W przypadku czterech zbadanych umów o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS⁴³ umowy te podpisane były przez pracodawców⁴⁴ odpowiednio: 31 maja 2016 r., 31 maja 2016 r., 29 maja 2017 r. i 15 maja 2018 r. Natomiast w zaświadczeniach o pomocy *de minimis* wystawionych pracodawcom poświadczono udzielenia pomocy odpowiednio w dniach: 30 maja 2016 r., 30 maja 2016 r., 23 maja 2017 r. i 14 maja 2017 r.⁴⁵ Zgodnie z § 10 przedmiotowych umów obowiązywały one od daty ich podpisania, a upływały z datą wykonania obowiązków w niej określonych, a także skutków prawnych wynikających z ich treści. W ocenie NIK dniem udzielania pomocy *de minimis* były zatem daty podpisania umów przez obie strony, tj. w tych przypadkach, daty złożenia podpisów przez pracodawców. Wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 3 *ustawy o pomocy publicznej* równowartość pomocy w euro (wskazywaną w przedmiotowych zaświadczeniach) ustala się według kursu średniego walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy.

Dyrektor wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie *sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych*⁴⁶ dzień udzielenia pomocy został określony następująco: „Dzień udzielenia pomocy – należy podać dzień, w którym podmiot ubiegający się o pomoc nabył prawo do otrzymania pomocy, np. dzień podpisania umowy, wydania decyzji [...]”. Dyrektor dodał, że mając na względzie katalog otwarty w zakresie ustalenia dnia nabycia prawa do otrzymania pomocy, uznano że dzień sporządzenia umowy był podstawą do stwierdzenia, iż jest to właśnie ten moment, w którym podmiot nabył prawo do otrzymania pomocy, a tym samym jest to jest to dzień udzielenia pomocy *de minimis*. Ponadto Dyrektor wskazał, że biorąc pod uwagę spostrzeżone rozbieżności pomiędzy datą sporządzenia umowy, a dniem jej podpisania przez pracodawcę, Urząd, aby zapewnić transparentność wyznaczenia dnia udzielenia pomocy *de minimis*, dokona stosownej modyfikacji umów.

dowody: akta kontroli str. 872-875, 885-887, 909-911, 971-994, 1002-1003, 1009

2) W przypadku wniosku pracodawcy o przyznanie środków KFS na sfinansowanie kosztów kształcenia pracowników, złożonego w dniu 30 marca 2018 r., (numer ewidencyjny wniosku: 30/18) rozpatrzono go negatywnie („odmowa dofinansowania KFS”) wskazując w uzasadnieniu: „W części VI, pkt 3 wniosku złożono błędne oświadczenie o wysokości pozyskanej pomocy *de minimis*. Wpisane kwoty nie są spójne z raportem pomocy otrzymanej przez beneficjenta wg Systemu Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP)”, przy czym nie wezwano wnioskującego do poprawienia wniosku zgodnie z § 6 ust. 2

⁴² Dz. U. z 2018 r., poz. 350.

⁴³ [1] EM.URP.6100-18/16; [2] EM.URP.6100-15/16; [3] KB.URP.6100-5/17; [4] KB.URP.6100-16/18.

⁴⁴ O czym świadczą daty przy złożonych podpisach.

⁴⁵ Daty te były zbieżne z datami sporządzenia umów.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1871.

rozporządzenia KFS. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia KFS wniosek mógł być pozostawiony bez rozpatrzenia w przypadku niepoprawienia wniosku we wskazanym terminie lub niedołączenia załączników wymaganych zgodnie z § 5 ust. 2, w tym przedmiotowego oświadczenia o pomocy *de minimis*, w którym Urząd stwierdził nieprawidłowe dane.

Dyrektor wyjaśnił, że wniosek pracodawcy został rozpatrzony negatywnie bez możliwości korekty, ponieważ wnioskodawca złożył nieprawdziwe oświadczenia o wysokości pozyskanej pomocy *de minimis*. Dyrektor podkreślił, że w ogłoszeniu o naborze wniosków wskazano, że „*brak wypełnionej należycie Części VI pkt 3 wniosku⁴⁷ jest równoznaczny z niezłożeniem oświadczenia o uzyskanej pomocy de minimis, co skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia*”⁴⁸, a taki sposób postępowania miał na celu usprawnienie procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie środków KFS. Dyrektor wyjaśnił, że skoro wnioskodawca złożył oświadczenia o uzyskanej pomocy *de minimis* wypełnione w sposób nienależyty, w świetle zapisów ogłoszenia, należało przyjąć, że oświadczenie to nie zostało złożone.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Rozporządzenie KFS⁴⁹ w sposób jednoznaczny wskazuje, że w przypadku gdy wniosek jest wypełniony nieprawidłowo, należy wyznaczyć pracodawcy termin nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni do jego poprawienia (§ 6 ust. 2). Do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia uprawnia dopiero niepoprawienie wniosku we wskazanym terminie lub niedołączenie wymaganych załączników (§ 6 ust. 3). Przedmiotowe oświadczenie zostało w tym przypadku przez pracodawcę do wniosku dołączone, jednakże wypełnione nieprawidłowo, w związku z czym należało wyznaczyć termin do jego poprawienia. Wskazać przy tym należy że powoływany przez Dyrektora zapis ogłoszenia był również sprzeczny z powyższymi regulacjami rozporządzenia KFS⁵⁰. Co więcej wskazywał on na pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, a w przedmiotowym przypadku wniosek rozpatrzony został negatywnie, o czym poinformowano na piśmie pracodawcę. Dodatkowo wskazać należy, że w „karcie formalno-prawnej oceny wniosku”, której wzór stanowił załącznik do ogłoszenia, w pozycji 4.10 zaznaczono, że „*załączniki zawierają nieprawidłowości*”, w związku z czym „*wyznaczony zostanie termin do skorygowania dokumentu*”.

dowody: akta kontroli str. 463, 473, 481, 521, 676, 684, 962-994, 1003, 1010-1011

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że w ogłoszeniach o poszczególnych naborach zorganizowanych w badanym okresie ustalano dodatkowe, nieuregulowane w przepisach rangi ustawy oraz przepisach wykonawczych kryteria oceny wniosków. W opracowanych przez Ministerstwo kierunkowych wytycznych dla urzędów pracy na lata 2017 i 2018 wskazywano, że: „*Ograniczenia finansowe w dysponowaniu środkami KFS przez urząd pracy jako element brany pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków oznacza, że w przypadku niewystarczających środków KFS urząd może zastosować dodatkowe kryteria, np. zwracać uwagę na wnioski niewielkich firm albo wnioski pracodawców niekorzystających do tej pory ze środków KFS. Ważne jest, aby zasady te zostały sformułowane jasno i przed ogłoszeniem naboru*”. Dyrektor wyjaśnił, że także w świetle pisma Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa z dnia 19 lutego 2016 r.⁵¹, starosta może zastosować dodatkowe kryteria oceny wniosków, mając na względzie zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Dyrektor wskazał, że działając na podstawie upoważnienia

⁴⁷ Tj. dotyczącej otrzymanej pomocy *de minimis*.

⁴⁸ Pkt 7 ppkt 4 ogłoszenia.

⁴⁹ W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r.

⁵⁰ Tożsamy zapis wprowadzony był począwszy od ogłoszenia drugiego naboru przeprowadzonego w 2017 r.

⁵¹ DRP.II.4044.59.2016.JK, skierowanym do Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu.

udzielonego przez Starostę Świdnickiego⁵² dbając o racjonalne wydatkowanie środków publicznych wprowadził dodatkowe transparentne i ogólnodostępne kryteria. Służyły one pośrednio i bezpośrednio poszanowaniu oraz przestrzeganiu norm prawnych w zakresie gospodarowania pieniędzem publicznym. Według Dyrektora ponieważ wydatki muszą być dokonywane w sposób celowy, wprowadzenie dodatkowych kryteriów, pozwoliło na wytyczne jednolitych zasad dla wszystkich podmiotów ubiegających się o środki KFS. I tak np.:

- a) ustalono limit dofinansowania środkami KFS na jednego uczestnika do maksymalnie trzech zakresów kształcenia⁵³. Dyrektor wyjaśnił, że duża liczba zakresów na jedną osobę generowała wysokie koszty. W konsekwencji podjętych decyzji, kształceniem ustawicznym objęto większą liczbę uczestników;
- b) wykluczono z ubiegania się o środki KFS podmioty posiadające zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz innych danin publicznych na dzień złożenia wniosku, przy jednoczesnym umożliwieniu przyznania środków KFS podmiotom, które zawarły z wierzycielem ugodę dotyczącą warunków spłaty zadłużenia⁵⁴. Dyrektor wyjaśnił, że eliminuje się w tym samym przejęcie środków KFS przez wierzyciela na poczet spłaty wierzytelności;
- c) ustalono zakres informacji, które ma zwierać program kształcenia w oparciu o § 22 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych⁵⁵. Dyrektor wyjaśnił, że ustalenie powyższego było konieczne z punktu widzenia oceny wniosków. Według Dyrektora jednolitość dokumentacji pozwalała na współmierną ocenę programu kształcenia, zwłaszcza, że dokument ten może podlegać negocjacom na podstawie § 6 ust. 4 rozporządzenia KFS, a spójny dla wszystkich wnioskodawców dokument gwarantuje dodatkowo możliwość obiektywnej oceny względem ustalenia ceny usługi kształcenia ustawicznego;
- d) obwarowano reprezentowanie wnioskodawcy do składania oświadczeń woli i zaciągania zobowiązań w imieniu pracodawcy pełnomocnictwem stanowiącym akt notarialny, bądź podpisanym w obecności pracownika Urzędu⁵⁶. Dyrektor wyjaśnił, że zbyt często inicjatywę w wypełnianiu i składaniu wniosków przejmuje instytucja szkoleniowa, a nie sam pracodawca. Wskazał również, że ujęcie pełnomocnictwa na powyższych warunkach ogranicza proceder ubiegania się przez instytucje szkoleniowe o środki KFS, co zabezpiecza interes pracodawcy i jest zgodne z ogólnym celem wydatkowania środków KFS.
- e) zastrzeżono prawo do żądania dodatkowych dokumentów, niewymienionych w ogłoszeniu, które pozwolą na rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz wskazano, że w sprawach nieuregulowanych ogłoszeniem decyzję w danej sprawie podejmuje dyrektor PUP⁵⁷. Według Dyrektora działanie takie jest spowodowane faktem, że nie każdą sytuację Urząd ma możliwość przewidzieć odgórnie, gdyż zdarzają się przypadki, gdy przed podjęciem decyzji o przyznaniu dofinansowania właściwe jest rozważenie wszelkich czynników, uwzględniając przy tym konieczność pozyskania dodatkowych informacji, oświadczeń i dokumentów⁵⁸;

⁵² Nr 11/2007 z dnia 16 kwietnia 2017 r.

⁵³ Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r.

⁵⁴ Na Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r..

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1632. Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r.

⁵⁶ Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r.

⁵⁷ Jak wyżej.

⁵⁸ Wskazał ponadto, że obwarowania te mają swoje odniesienie w wyjaśnieniach przekazywanych urzędowi pracy przez Ministerstwo, w których zawarto pouczenie, o treści: „z uwagi na fakt, iż środki KFS są środkami publicznymi, urząd pracy powinien zadbać o to, aby były właściwie i racjonalnie wydawane. Dlatego też w sytuacjach budzących wątpliwości, tak jak w przypadku cen szkoleń odbiegających od zazwyczaj spotykanych na rynku usług szkoleniowych, urząd pracy ma prawo

- f) zobowiązano pracodawcę do wskazania (lub założenia w przypadku otrzymania zgody na dofinansowanie) nieoprocentowanego rachunku bankowego, na który zostaną przekazane środki KFS⁵⁹. Dyrektor wyjaśnił, że przepisy dotyczące wydatkowania środków KFS nie regulują bezpośrednio kwestii odsetek, a sytuacja powstania odsetek na rachunku bankowym pracodawcy do środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie działań w ramach KFS w ogóle nie powinna mieć miejsca. Nieoprocentowany rachunek bankowy eliminuje tym samym problematyczną kwestię zwrotu przez pracodawcę odsetek od depozytu środków KFS na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 7 *ustawy o promocji zatrudnienia*;
- g) dopuszczono możliwość wyłącznie jednorazowego korygowania wniosków⁶⁰. Dyrektor wyjaśnił, że *rozporządzenie KFS* reguluje wyłącznie kwestię wezwania do poprawy nieprawidłowości wniosku oraz postępowania w przypadku braku korekty. Akt ten nie reguluje jednak działania w przypadku błędnego skorygowania wniosku. Dając pracodawcy możliwość poprawiania nieprawidłowości wniosku aż do skutku, PUP naraża procedurę rozpatrywania wniosków na niepotrzebne wydłużenie w czasie. To z kolei stwarza realne ryzyko niedokonania oceny wszystkich złożonych wniosków przed terminem uruchomienia kształcenia ustawicznego;
- h) wskazano, że w przypadku gdy koszt osobogodziny konkretnego kształcenia przekraczać będzie 200% wartości rynkowej kursu/studiów podyplomowych – przedmiotowy zakres kształcenia podlegać będzie odmowie dofinansowania⁶¹. Dyrektor wyjaśnił, że zgodnie z § 6 ust. 5 pkt 3 *rozporządzenia KFS* przy rozpatrywaniu wniosków uwzględnia się koszty usługi kształcenia ustawicznego wskazanej do sfinansowania ze środków KFS w porównaniu z kosztami podobnych usług dostępnych na rynku. Ocena ta musi zostać dokonana w sposób obiektywny, z zachowaniem zasady równej i przejrzystej oceny dla każdego kierunku kształcenia. Mając na względzie racjonalność i gospodarność wydatkowania środków publicznych wyznaczono górny limit dopuszczalności przekroczenia ceny rynkowej, a koszty przewyższające ten pułap są uznawane były za zawyżone w sposób niedopuszczający do dofinansowania. Dyrektor wskazał, że dzięki temu kryterium każdy wnioskodawca ma pełną świadomość rangi dokonania należytego rozeznania rynku usług szkoleniowych;
- i) zidentyfikowano zasady powierzania usługi kształcenia ustawicznego realizatorowi kształcenia wykluczając przy tym możliwość pozyskania dofinansowania ze środków KFS przez podmioty powiązane kapitałowo lub osobowo z realizatorem usługi kształcenia oraz wykluczono możliwość zawarcia umowy o finansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS w ramach własnych zasobów organizacyjnych i/lub kadrowych⁶². Dyrektor wyjaśnił, że określone zasady zapewniły uniknięcie konfliktu interesów, który budziłby uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności w wyborze realizatora usługi kształcenia ustawicznego.

dowody: akta kontroli str. 357-368, 456, 460-611, 630-644, 674-731, 747-757, 853-856, 999-1002, 1004-1008

2) W regulacjach *ustawy o promocji zatrudnienia* i *rozporządzenia KFS* brak jest przepisów (w tym zabraniających) dotyczących wprost korzystania ze środków KFS przez podmioty finansowane z budżetu państwa czy jednostek samorządu

prosi pracodawcę o wyjaśnienia i szczegółowe uzasadnienie dofinansowania kształcenia ustawicznego w tej właśnie instytucji. Nieprzekonujące uzasadnienie może być podstawą do nieuwzględnienia wniosku pracodawcy”.

⁵⁹ Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r.

⁶⁰ Począwszy od drugiego naboru przeprowadzonego w 2017 r.

⁶¹ Począwszy od pierwszego naboru w ramach rezerwy KFS w 2017 r.

⁶² Począwszy od naborów przeprowadzonych w 2017 r.

terytorialnego. Kwestia stosowanych rozwiązań przy udzielaniu wsparcia kształcenia ze środków KFS ww. podmiotom i instytucjom została poruszona w objaśnieniach Ministerstwa dotyczących wdrażania KFS. Wskazano w nich m.in., że zgodnie z art. 69 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia* wsparcie ze środków KFS jest udzielane na podstawie umowy i dotyczy to również instytucji administracji publicznej czy innych instytucji finansowanych z budżetu państwa. Wskazano, że Starosta może przyznać środki z KFS na podstawie umowy cywilno-prawnej także instytucjom, których organem założycielskim jest starosta, ale które posiadają odrębną osobowość prawną, a w przypadku gdy nie jest możliwe zawarcie umowy, gdyż po obu stronach występuje ten sam podmiot, tj. samorząd powiatowy (powiat) reprezentowany przez starostę oraz urząd starosty, dopuszczalne jest zawarcie porozumienia o sfinansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS, analogicznie do porozumień zawieranych przy realizacji robót publicznych i prac interwencyjnych. Wskazano, że porozumienie takie może być zawierane z jednej strony przez starostę czy dyrektora powiatowego urzędu pracy, a z drugiej strony przez przełożonego jednostki powiatu składającej wniosek o dofinansowanie. Ponadto w przekazywanych objaśnieniach Ministerstwo wskazywało, że jednostki organizacyjne samorządu, jak miejski ośrodek pomocy społecznej, dom dziecka, dom pomocy społecznej czy szkoły lub przedszkola publiczne oraz urząd gminy, starostwo powiatowej i urząd marszałkowski nie posiadają osobowości prawnej. Jednostki te zawsze działają w imieniu i na rachunek organu założycielskiego: gminy, powiatu czy województwa. Podano, że w zakresie stosunków pracy pracodawcą samorządowym jest jednak jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, chociażby nawet nie posiadała osobowości prawnej. Pracodawcą jest więc przykładowo urząd miejski, szkoła, ośrodek pomocy społecznej, a nie kierownik tej jednostki. Jednak czynności z zakresu prawa pracy w odniesieniu do pracowników tam zatrudnionych wykonują kierownicy tych jednostek, co wynika z art. 7 pkt 4 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*⁶³. Wskazano również, że biorąc pod uwagę powyższe nie ma przeszkód prawnych, aby kierownicy jednostek organizacyjnych samorządu składali samodzielne wnioski i przyznanie środków KFS na dofinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników kierowanej jednostki. W przypadku, kiedy wniosek dotyczy też samego kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej wniosek powinien podpisać też odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa wykonujący czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika jednostki organizacyjnej.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku finansowania wniosków o przyznanie środków KFS jednostek organizacyjnych powiatu istnieje konieczność zachowania szczególnie wysokich standardów przejrzystości przyjmowania wniosków do realizacji. Kierownicy jednostek organizacyjnych samorządu samodzielnie składali wnioski o przyznanie środków KFS na dofinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników danej jednostki. Wnioski dotyczące samych kierowników były natomiast podpisywane odpowiednio przez osobę wykonującą czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika jednostki organizacyjnej – Starostę Świdnickiego. Wnioski podlegały opiniowaniu przez Powiatową Radę Rynku Pracy. W opisanych przypadkach, zamiast umów, zawierane były porozumienia o sfinansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS. Porozumienia dotyczące kształcenia pracowników były zawierane z jednej strony przez Dyrektora, a z drugiej przez strony przez przełożonego jednostki powiatu składającej wniosek o dofinansowanie. Porozumienia dotyczące kształcenia kierowników jednostek

⁶³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1260.

zawierane były pomiędzy Dyrektorem oraz osobą wykonującą czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika jednostki organizacyjnej, tj. Starostą Świdnickim. W 2016 r. zawarto porozumienia w wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosków dotyczących pięciu jednostek⁶⁴, w 2017 r. - trzech jednostek⁶⁵ i w 2018 r.⁶⁶ – trzech jednostek⁶⁷.

dowody: akta kontroli str. 770-771, 778, 781, 1002-1009, 1012-1124

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze. W Urzędzie opracowano i wprowadzono wzory dokumentów związanych z KFS. Zapotrzebowanie na środki KFS szacowano na podstawie przeprowadzonych badań i obserwacji rynku pracy. Zorganizowano osiem naborów wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS, a na finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców przeznaczono łącznie 1 316 731,70 zł. Objęte badaniem NIK wnioski pozostawione bez rozpatrzenia, wnioski rozpatrzone pozytywnie oraz wnioski ocenione negatywnie procedowano na ogół zgodnie z *ustawą o promocji zatrudnienia i rozporządzeniem KFS* oraz w odniesieniu do ogłoszeń o naborach wniosków pracodawców o przyznanie środków z KFS. Stwierdzono bowiem jeden przypadek polegający na negatywnym rozpatrzeniu wniosku pracodawcy z naruszeniem przepisów § 6 ust. 2 *rozporządzenia KFS*. Ponadto nieprawidłowością było wydawanie pracodawcom niewłaściwych zaświadczeń o pomocy *de minimis* w przypadku czterech z siedmiu (57,1%) zbadanych spraw dotyczących pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie środków KFS.

3. Finansowanie ze środków KFS działań dotyczących określania zapotrzebowania na zawody rynku pracy, badania efektywności udzielonego wsparcia, promocji, konsultacji i poradnictwa dla pracodawców w zakresie korzystania z dostępnych środków

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie w badanym okresie nie skorzystano z wynikającego art. 69a ust. 2 pkt 2-3 oraz 5 *ustawy o promocji zatrudnienia* uprawnienia do przeznaczania środków KFS na: [1] określanie zapotrzebowania na zawody rynku pracy, [2] badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS, oraz [3] konsultacje i poradnictwo dla pracodawców w zakresie korzystania z KFS. Dyrektor wskazał, iż działania takie nie były realizowane z uwagi na ograniczone środki KFS. W Urzędzie uznano, że priorytetem działania jest kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy wymienione w art. 69a ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*. Nadmienił przy tym, że celem Urzędu było objęcie ww. działaniem jak największej liczby uczestników. W 2018 r.⁶⁸ w Urzędzie nie przeznaczono także środków KFS na finansowanie działań obejmujących promocję KFS, tj. nie skorzystano z uprawnienia wynikającego z art. 69a ust. 2 pkt 4 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

Z uprawnienia tego skorzystano natomiast w 2016 r. i 2017 r. W latach tych w Urzędzie przeznaczano środki KFS na sfinansowanie działań obejmujących promocję KFS. Działania te polegały na zakupie materiałów (gadżetów) promocyjnych⁶⁹ z logo KFS oraz adresem strony internetowej Urzędu, w tym m.in. materiałów biurowych (notesy, foldery, długopisy, zestawy do pisania, piórniki biurkowe etc.), toreb, wskaźników laserowych, baterii typu power bank, latarek,

⁶⁴ Cztery porozumienia dotyczące kształcenia pracowników i dwa porozumienia dotyczące kształcenia kierowników jednostek.

⁶⁵ Trzy porozumienia dotyczące kształcenia pracowników i jedno porozumienie dotyczące kształcenia kierownika jednostki.

⁶⁶ W badanym okresie.

⁶⁷ Trzy porozumienia dotyczące kształcenia pracowników i jedno porozumienie dotyczące kształcenia kierownika jednostki.

⁶⁸ W badanym okresie.

⁶⁹ W tym m.in. materiałów biurowych (notesy, foldery, długopisy, zestawy do pisania, piórniki biurkowe etc.), torby, wskaźniki laserowe, baterie typu power bank, latarki, termosy, opaski odblaskowe led, kubki ceramiczne, kubki termiczne, głośniki Bluetooth.

termosów, opasek odblaskowych led, kubków ceramicznych, kubków termicznych, głośników Bluetooth. Na materiały te wydatkowano łącznie 11 465,71 zł, w tym: 633,06 zł w 2016 r. oraz 10 832,65 zł w 2017 r. Wydatki te stanowiły odpowiednio 0,13% i 1,75% środków przyznanych w tych latach⁷⁰ Staroście Świdnickiemu przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie przez Urząd zadań określonych w art. 69a ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

Dyrektor wyjaśnił, że artykuły promujące KFS zakupione w 2016 r. zostały przekazane pracodawcom podczas organizowanych przez Urząd Świebodzkich, Świdnickich i Strzegomskich Targów Pracy⁷¹. Artykuły promocyjne zakupione w 2017 r. były przekazywane pracodawcom⁷² podczas Świdnickich Targów Pracy⁷³, Dnia Doradczego w Świdnicy⁷⁴, Świebodzkich Targów Przedsiębiorczości i Planowania Kariery Zawodowej⁷⁵, Dnia Doradczego w Strzegomiu⁷⁶, Świebodzkich i Strzegomskich Targów Pracy⁷⁷. Ponadto, od września 2017 r. do kwietnia 2018 r., Urząd zorganizował w swojej siedzibie 29 giełd pracy, podczas których przekazywał pracodawcom materiały promujące KFS. Dodatkowo w trakcie trwających w 2017 r. i 2018 r. naborów wniosków o przyznanie środków KFS, pracodawcy otrzymywali gadzety promocyjne. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że każdorazowo starano się aby materiały promujące KFS były urozmaicone i podążały za zmieniającymi się preferencjami odbiorców, dlatego też zdecydowano się na nowoczesne rozwiązania w postaci power banków, wskaźników laserowych, głośników Bluetooth i organizatorów, a nie tylko standardowe długopisy i notesy. W ocenie Dyrektora te formy promocji były bardzo dobrze przyjęte przez pracodawców.

W Urzędzie pozostawały jeszcze zapasy materiałów promujących KFS⁷⁸, zakupionych w grudniu 2017 r. Dyrektor wyjaśnił, że Urząd zamierza je przekazywać w kolejnych naborach wniosków o przyznanie środków z KFS w 2018 r. oraz w trakcie Świdnickich Targów Pracy i wizyt pośredników zewnętrznych u pracodawców.

dowody: akta kontroli str. 141-177, 439, 618, 622, 734

Zakup ww. materiałów w 2016 i 2017 roku dokonany był zgodnie z obowiązującym *Regulaminem postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz prac komisji przetargowej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świdnicy*⁷⁹.

dowody: akta kontroli str. 142-175, 178-201

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na zasadność rozważenia przeznaczania części przyznawanych środków KFS na niewykonywane w badanym okresie działania, do których podejmowania powiatowe urzędy pracy zostały uprawnione na mocy art. 69a ust. 2 pkt 2-3 oraz 5 *ustawy o promocji zatrudnienia*, a w szczególności do badania

⁷⁰ 500 000,00 zł w 2016 r., 620 000,00 zł w 2017 r., w tym 120 000,00 zł z tzw. rezerwy KFS.

⁷¹ Świebodzkie Targi Pracy - zorganizowane w dniu 16 marca 2017 r., gdzie goszczono 23 wystawców; Świdnickie Targi Pracy - zorganizowane w dniu 6 marca 2017 r. gdzie goszczono 13 wystawców; Strzegomskie Targi Pracy - zorganizowane w dniu 25 maja 2017 r., gdzie goszczono 20 wystawców.

⁷² Według stanu na dzień 9 lipca 2018 r.

⁷³ Zorganizowanych w dniu 14 września 2017 r., gdzie goszczono 18 wystawców oraz w dniu 19 kwietnia 2018 r., gdzie goszczono 24 wystawców.

⁷⁴ Zorganizowanego w dniu 15 marca 2018 r., gdzie goszczono 16 wystawców.

⁷⁵ Zorganizowanych w dniu 22 marca 2018 r., gdzie goszczono 21 wystawców.

⁷⁶ Zorganizowanego w dniu 11 kwietnia 2018 r., gdzie goszczono 21 wystawców.

⁷⁷ Świebodzkie Targi Pracy zorganizowane w dniu 15 maja 2018 r., gdzie goszczono 25 wystawców; Strzegomskie Targi Pracy zorganizowane w dniu 21 czerwca 2018 r., gdzie goszczono 17 wystawców.

⁷⁸ Według stanu na dzień 9 lipca 2017 r.: 22 power banki, 8 folderów A4, 16 notesów A5, 85 notesów A6, 30 notesów samoprzylepnych, 14 zestawów notesów z zakładkami indeksującymi w transparentnym pudełku, 23 piórniki biurkowe z zegarem, 73 komplety długopisów z ołówkiem, 10 zestawów do pisania w etui, 9 kompletów piór z długopisem w drewnianym pudełku, 20 wskaźników laserowych, 34 kubki ceramiczne, 37 toreb, 9 termosów, 14 latarek.

⁷⁹ Stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 20/2015 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy z dnia 1 września 2015 r. w sprawie: *wprowadzenia Regulaminu postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz prac komisji przetargowej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świdnicy* (aneksowanym 20 listopada 2015 r.).

efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS. Zdaniem NIK przeprowadzenie takich badań może przyczynić się do usprawnienia wykorzystywania tych środków w przyszłości, a także do sformułowania wewnętrznej oceny efektywności działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze. Niemniej nie korzystano z możliwości przeznaczenia środków KFS na określanie zapotrzebowania na zawody rynku pracy, na konsultacje i poradnictwo dla pracodawców, a przede wszystkim na badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS. Z kolei na promocję KFS przeznaczono w latach 2016-2017 niewielką część środków przyznanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

4. Kontrola wydatkowania przez beneficjentów środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 69b ust. 6 *ustawy o promocji zatrudnienia* starosta uprawniony jest do przeprowadzania kontroli u pracodawcy w zakresie przestrzegania postanowień umowy, wydatkowania środków KFS zgodnie z przeznaczeniem, właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków.

Na podstawie objętych szczegółowym badaniem siedmiu umów o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS, zwartych w latach 2016-2018⁸⁰, stwierdzono, że zgodnie z § 7 *rozporządzenia KFS* zawarto w nich zapisy dotyczące sposobu kontroli wykonania umowy i postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonaniu umowy. Klauzule takie zawarte były także we wprowadzonych przez PUP wzorcach umów na lata 2016-2018. Zastrzeżono prawo kontroli w zakresie przestrzegania postanowień umowy, wydatkowania środków KFS zgodnie z przeznaczeniem, właściwego ich dokumentowania oraz rozliczania poprzez żądanie udostępnienia stosownych danych, dokumentów oraz wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli. Wskazano, że art. 111 *ustawy o promocji zatrudnienia* stosuje się odpowiednio oraz określono, że prawo kontroli przysługuje w dowolnym terminie realizacji umowy oraz w terminie trzech miesięcy od daty dostarczenia rozliczenia umowy (bądź od daty zakończenia kształcenia⁸¹).

dowody: akta kontroli str. 204-218, 244-261, 872-922

W Urzędzie sporządzano plany kontroli prawidłowości wykonania zawartych umów (porozumień) o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS. W 2016 r. zaplanowano wykonanie 13 kontroli. W 2017 r. 10 kontroli, natomiast w 2018 r. 11 kontroli.

dowody: akta kontroli str. 111-114

W 2016 r. przeprowadzono wszystkie zaplanowane kontrole, którymi objęto realizację 14 zawartych umów (porozumień). Kontrole te przeprowadzane były przez pracowników PUP na podstawie wydanych przez Dyrektora upoważnień⁸². W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2017 r. nie zrealizowano planu kontroli, tj. nie zrealizowano żadnej z zaplanowanych kontroli. Dyrektor wyjaśnił, że kontrolę wydatkowania środków KFS przez zespół inspektorów zaplanowano na IV kwartał 2017 r., jednakże z uwagi

⁸⁰ W roku 2016 – dwie umowy, w roku 2017 – trzy umowy, w roku 2018 – dwie umowy.

⁸¹ W przypadku działań, których ukończenie przypada w roku innym (kolejnym) niż rok zawarcia umowy.

⁸² Do zlecenia pracownikom PUP przeprowadzania kontroli w zakresie umów obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców w ramach KFS Dyrektor upoważniony był przez Starostę Świdnickiego – upoważnienie nr 136/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r.

na otrzymanie dodatkowych środków z rezerwy KFS i organizację naboru wniosków w okresie od 3 października do 28 listopada 2017 r. plan kontroli nie został zrealizowany. Dyrektor wskazał, że czynności kontrolne wydatkowania środków KFS zostały dokonane na podstawie weryfikacji składanych rozliczeń, do których załączane były informacje statystyczne.

Przeprowadzenie kontroli wydatkowania środków KFS w 2018 r. przewidziano na III i IV kwartał. Na dzień zakończenia przez NIK czynności kontrolnych⁸³, pracownicy PUP nie rozpoczęli zaplanowanych kontroli.

dowody: akta kontroli str. 115-134

Szczegółowym badaniem objęto dwa protokoły z kontroli⁸⁴ przeprowadzonych w 2016 r. Zgodnie z ich treścią materiałami źródłowymi objętymi kontrolami były w obu przypadkach umowy (wraz z ewentualnymi aneksami) o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników wraz z załącznikami w postaci wniosków o przyznanie środków KFS, a także dokumenty dotyczące opłacenia kosztów kształcenia ustawicznego i umowy zawarte przez pracodawców z pracownikami objętymi kształceniem w zakresie praw i obowiązków stron. W wyniku przeprowadzonych przez pracowników Urzędu kontroli w obu przypadkach stwierdzono m.in., że wszyscy pracownicy objęci kształceniem ustawicznym byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę (zgodnie z informacjami podanymi we wnioskach), zostały zawarte stosowne umowy z każdym pracownikiem objętym kształceniem ustawicznym w zakresie praw i obowiązków stron, w których pracodawcy ujęli należyty zapis określający zasady zwrotu kosztów kształcenia ustawicznego w sytuacjach opisanych w umowach będących przedmiotem kontroli oraz, że koszty kształcenia były kwalifikowalne, gdyż wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem, tj. w obrębie katalogu działań określonego w przepisach *ustawy o promocji zatrudnienia*. W wyniku przeprowadzonych przez pracowników Urzędu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Zgodnie z treścią protokołów sporządzono je w dwóch egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron, a egzemplarze będące w posiadaniu PUP podpisane były przez pracowników Urzędu przeprowadzających kontrolę oraz przedstawiciela jednostki kontrolowanej i opatrzone datą sporządzenia.

dowody: akta kontroli str. 135-140

W objętym kontrolą okresie stwierdzono jeden przypadek umowy – zawartej w 2016 r., która nie została przez pracodawcę rozliczona, a kształcenie ustawiczne nie zostało zrealizowane⁸⁵ (kwota finansowania: 4 050,00 zł), a w przypadku jednej umowy – zawartej w 2017 r. nie uznano jej rozliczenia⁸⁶ (kwota finansowania: 900,00 zł). Urząd prowadził postępowania dotyczące zwrotu środków KFS. Kwoty te zostały skutecznie wyegzekwowane oraz zwrócone do Ministerstwa.

dowody: akta kontroli str. 340-350

Na podstawie badania rozliczenia pięciu umów⁸⁷ o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS zawartych z pracodawcami zawartych w latach 2016-2017⁸⁸ stwierdzono, że pracodawcy przedkładali do Urzędu stosowne dokumenty rozliczenia, zgodnie z zapisami umów⁸⁹.

dowody: akta kontroli str. 872-922

⁸³ Tj. dnia 24 sierpnia 2018 r.

⁸⁴ AE.SK.6100-33/16 z dnia 24 listopada 2016 r., AE.SK.6100-19/16 z dnia 5 grudnia 2016 r.

⁸⁵ Termin rozliczenia przypadał na styczeń 2017 r.

⁸⁶ Z uwagi na opłacenie przez beneficjenta kształcenia w terminie niezgodnym z umową.

⁸⁷ Dwoch zawartych w 2016 r., oraz trzech zawartych w 2017 r.

⁸⁸ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 24 sierpnia 2018 r. rozliczono jedną umowę zawartą w 2018 r.

⁸⁹ Tj. w ustalonym terminie, na druku stanowiącym załącznik do umowy, wraz z fakturami oraz dowodami zapłaty i informacjami statystycznymi.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że realizacja kontroli wydatkowania przez beneficjentów środków KFS jest jednym z istotnych elementów dbałości o przekazane środki publiczne. Dlatego też każdorazowo należy dążyć do zrealizowania zaplanowanego zakresu czynności kontrolnych.

Zawierane z beneficjentami i objęte badaniem umowy obejmowały zasady dotyczące kontroli wykonania takiej umowy i sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a przedkładane do Urzędu rozliczenia zgodne były z postanowieniami zawartych umów. W zaistniałych przypadkach nieprawidłowego rozliczenia umowy, bądź braku takiego rozliczenia, podejmowano skuteczne działania celem egzekucji należności. Mimo sporządzania rocznych planów kontroli prawidłowości wykonania zawartych umów o finansowanie działań finansowanych ze środków KFS, zaplanowane kontrole u pracodawców zrealizowano w całości wyłącznie w 2016 r., natomiast w 2017 r. nie przeprowadzono takich kontroli, a w 2018 r. (do 24 sierpnia) nie podjęto ich do czasu zakończenia przez NIK czynności kontrolnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹⁰ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Weryfikację zaświadczeń o pomocy *de minimis* (wydawanych w wyniku zawarcia umów o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne w ramach KFS) pod względem poprawności zawartych w nich danych (w tym dat udzielenia pomocy i wyszczególnionych kwot), a w przypadku stwierdzenia niezgodności wydanie nowych zaświadczeń, zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.
2. Każdorazowe wyznaczanie pracodawcy terminu do poprawienia wniosku, zgodnie z dyspozycją § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego, w przypadku gdy wniosek jest wypełniony nieprawidłowo oraz dostosowanie zapisów ogłoszeń o naborze wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego w sposób uwzględniający wymóg wyznaczenia takiego terminu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia listopada 2018 r.

Kontroler:
Grzegorz Fikus
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

.....
podpis